

ВОПРОСЫ ФОРМИРОВАНИЯ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ¹

по состоянию на июль 2020 года

КОНСТИТУЦИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

СТАТЬЯ 130

«1. Местное самоуправление в Российской Федерации обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью.

2. Местное самоуправление осуществляется гражданами путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления, через выборные и другие органы местного самоуправления.

СТАТЬЯ 131

1. Местное самоуправление осуществляется в городских, сельских поселениях и на других территориях с учетом исторических и иных местных традиций. Структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно.

2. Изменение границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление, допускается с учетом мнения населения соответствующих территорий.

СТАТЬЯ 132

1. Органы местного самоуправления самостоятельно управляют муниципальной собственностью, формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, устанавливают местные налоги и сборы, осуществляют охрану общественного порядка, а также решают иные вопросы местного значения.

¹ Настоящее информационно-тематическое собрание правовых позиций подготовлено Секретариатом Конституционного Суда Российской Федерации и не является исчерпывающим. Решения КС РФ, в которых содержатся правовые позиции, даны в хронологическом порядке.

2. Органы местного самоуправления могут наделяться законом отдельными государственными полномочиями с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств. Реализация переданных полномочий подконтрольна государству.»

Определение от 26 сентября 1996 года №92-О/1996

Пункт 2, абз. 2:

[...] понятия «органы местного самоуправления» и «должностные лица местного самоуправления» не являются взаимоисключающими: должностное лицо местного самоуправления в зависимости от круга его полномочий может выступать и в качестве органа местного самоуправления [...].

Постановление от 15 января 1998 года № 3-П/1998

Пункт 2 абз. 4:

[...] Указание на то, что /местные представительные органы/ являются органами власти, само по себе не свидетельствует об их государственной природе. Публичная власть может быть и муниципальной. [...]

Пункт 3, абз. 5:

[...] исключается какая-либо подчиненность одного муниципального образования другому, так как иное противоречит конституционному принципу самостоятельности населения в решении вопросов местного значения [...].

Пункт 7, абз. 3:

Самостоятельное определение населением структуры органов местного самоуправления не должно приводить к затягиванию в их создании. Действия (бездействие) населения (органов местного самоуправления) по определению структуры органов местного самоуправления, препятствующие реальному осуществлению местного самоуправления, должны быть скорректированы федеральными органами государственной власти в целях обеспечения прав и свобод граждан, в том числе права на осуществление

местного самоуправления. Это не нарушает прав ни органов государственной власти субъектов Российской Федерации, ни муниципальных органов, но ставит реализацию их обязанности обеспечить создание системы местного самоуправления в определенные рамки по времени. [...]

Определение от 5 ноября 1999 года №178-О/1999

Пункт 2, абз. 2:

[...] вопросы, касающиеся упорядочения процесса формирования местного самоуправления, с тем чтобы не допускать затягивания создания выборных органов местного самоуправления, могут быть решены федеральным законом. [...]

Определение от 2 ноября 2000 года №236-О/2000

Пункт 3, абз. 2, 3:

В постановлениях от 24 января 1997 года [...№1-П], от 15 января 1998 года [...№3-П], а также в определениях от 11 июня 1999 года [...№105-О] и от 8 октября 1999 года [...№138-О] Конституционный Суд Российской Федерации признал, что внесение главой республики в совет муниципального образования (представительный орган местного самоуправления) кандидатуры для избрания на должность главы администрации муниципального образования, а также назначение и освобождение от должности главы администрации района, города, являющихся муниципальными образованиями, органом государственной власти не соответствующими Конституции Российской Федерации. Данные решения Конституционного Суда Российской Федерации сохраняют свою силу, а сформулированные в них правовые позиции распространяются на организацию местного самоуправления во всех субъектах Российской Федерации.

Таким образом, Конституционный Суд Российской Федерации уже подтвердил право граждан, проживающих на территории муниципального

образования, непосредственно либо через представительный орган местного самоуправления определять способы формирования органов местного самоуправления и само их формирование. Из этого также следует обязанность федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации обеспечивать право населения или избранных им представительных органов местного самоуправления самостоятельно, без вмешательства органов государственной власти и государственных должностных лиц определять способ формирования и само формирование органов местного самоуправления, включая избрание ими главы муниципального образования. Иное не согласуется с прямым действием и единообразным применением Конституции Российской Федерации на всей территории Российской Федерации.

Постановление от 29 ноября 2004 года № 17-П/2004

Пункт 2, абз. 3:

Формирование органов местного самоуправления путем свободных выборов – один из признаков демократического правового государства, каковым является Российская Федерация (статья 1 Конституции Российской Федерации). Подлинно свободные демократические выборы, осуществляемые на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании, определяют, в частности, право любых лиц, отвечающих установленным избирательным законодательством условиям и выполнивших предусмотренные им требования, участвовать в выборах в качестве кандидатов, и право других лиц свободно выражать свое отношение к ним, голосуя «за» или «против» [...].

Определение от 3 апреля 2007 года №171-О-П/2007

Пункт 3, абз. 5:

Наличие установленного законодателем порядка образования, преобразования или упразднения муниципальных образований – существенный элемент их правового статуса и статуса их органов, имеющий также принципиальное значение для реализации конституционного права граждан на осуществление местного самоуправления. Такой порядок должен быть основан на нормах Конституции Российской Федерации, определяющих статус местного самоуправления и право граждан на осуществление местного самоуправления.

Определение от 5 марта 2009 года №375-О-О/2009

Пункт 3, абз. 4, 5:

[...] гарантированное в статье 131 (часть 1) Конституции Российской Федерации право населения самостоятельно определять структуру органов местного самоуправления должно реализовываться исходя из предусмотренных законодательством общих принципов организации местного самоуправления, в том числе общих требований к формам осуществления местного самоуправления, в частности к способам и процедурам формирования органов муниципальной власти, их полномочиям и т.п.

[...] законодательное регулирование общих принципов организации системы органов местного самоуправления не может быть произвольным и должно соотноситься с конституционными основами местного самоуправления в Российской Федерации. При этом не исключается введение нормативных правил организации местного самоуправления на конкретных территориях, объективная специфика которых – определяемая, в частности, наличием в пределах их границ объектов особого государственного значения – допускает специальное правовое регулирование соответствующих муниципальных отношений в целях обеспечения необходимого уровня гарантирования баланса местных и общегосударственных интересов.

Определение от 1 июня 2010 года № 830-О-О/2010

Пункт 2, абз. 3, 4:

[...] Конституция Российской Федерации прямо уполномочила федерального и регионального законодателей на установление общих принципов формирования органов муниципальной власти, включая определение видов избирательных систем, которые могут применяться при проведении муниципальных выборов.

Вместе с тем законодательное регулирование муниципальных выборов как вопроса, имеющего общегосударственное и местное значение, не может быть произвольным. В частности, определение видов избирательных систем, в рамках которых происходит формирование состава представительных органов муниципальных образований, должно соотноситься с конституционной природой местного самоуправления как наиболее приближенного к населению уровня публичной власти и быть по возможности гибким, с тем чтобы местные сообщества могли сами на основании и в соответствии с законом определять конкретный организационно-правовой механизм осуществления местного самоуправления на соответствующей территории с учетом исторических и иных местных традиций. [...]

Постановление от 18 мая 2011 года № 9-П/2011

Пункт 2, абз. 3-5:

[...] деятельность [...] органов местного самоуправления в силу статьи 15 (часть 2) Конституции Российской Федерации должна носить законный характер (Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 1 июня 2010 года № 830-О-О).

Исходя из конституционной характеристики местного самоуправления как одного из уровней публичной власти, призванного в единой системе народовластия совместно с федеральными органами государственной власти

и органами государственной власти субъектов Российской Федерации обеспечивать признание, соблюдение и защиту прав и свобод человека и гражданина, создавать условия для достойной жизни и свободного развития человека (статья 2; статья 7, часть 1; статья 18 Конституции Российской Федерации), федеральный законодатель самостоятельно устанавливает организационно-правовой механизм достижения указанных конституционных целей и, закрепляя общие принципы организации местного самоуправления, определяет на основе согласования общегосударственных и местных интересов оптимальные в конкретных исторических условиях способы формирования органов местного самоуправления. Вместе с тем, осуществляя свои дискреционные полномочия в сфере правового регулирования общих принципов организации местного самоуправления, он не вправе действовать произвольно, а должен – с учетом вытекающих из Конституции Российской Федерации требований защиты общенациональных интересов и баланса конституционно значимых ценностей – соотносить принимаемые решения с природой местного самоуправления как наиболее приближенной к населению публичной власти (постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 2 апреля 2002 года № 7-П и от 29 марта 2011 года № 2-П).

[...] гарантированное статьей 131 (часть 1) Конституции Российской Федерации право населения самостоятельно определять структуру органов местного самоуправления должно реализовываться исходя из предусмотренных законодательством общих принципов организации местного самоуправления, в том числе относящихся к формам осуществления местного самоуправления, способам и процедурам формирования органов муниципальной власти, их полномочиям и т.п. (Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 5 марта 2009 года № 375-О-О).

Пункт 3.2, абз. 5:

[...] положения Конституции Российской Федерации и корреспондирующие им положения Европейской хартии местного самоуправления не исключают возможность формирования представительного органа муниципального образования, созданного по территориальному принципу, путем вхождения в его состав представителей поселенческих муниципальных образований, избранных населением на муниципальных выборах, если решение об этом принимается с учетом мнения населения.

Постановление от 7 июля 2011 года № 15-П/2011

Пункт 4.3, абз. 6, 7:

[...]в случае участия в муниципальных выборах значительного числа избирательных объединений использование пропорциональной системы при малом числе депутатских вакансий в представительном органе поселения вообще может сделать невозможным определение результатов выборов и тем самым, по существу, заблокировать использование института выборов в качестве высшего непосредственного выражения народовластия.

Поскольку, таким образом, при незначительном числе депутатов применение для формирования представительного органа муниципального образования правил пропорциональной избирательной системы не исключает получение недостоверных результатов, искажение волеизъявления избирателей, потерю или фактическую передачу голосов между списками кандидатов, что может поставить под сомнение легитимность сформированного в таких условиях выборного органа публичной власти, федеральный законодатель в целях установления гарантий избирательных прав граждан обязан определять критерии (пределы) использования пропорциональной избирательной системы и метод распределения депутатских мандатов, обеспечивающие достоверность волеизъявления избирателей и справедливость выборов в органы публичной власти.

Определение от 9 декабря 2014 года №2744-О/2014

Пункт 3.1., абз. 3-5:

[...] вопрос о структуре органов местного самоуправления – в системе действующего правового регулирования – может решаться только представительным органом муниципального образования при принятии устава муниципального образования или внесении в него изменений и дополнений. Отступление от данного правила допускается Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» лишь для небольших по численности населения поселений [...], а также в случаях создания вновь образованного муниципального образования (либо на межселенных территориях, либо путем преобразования существующего муниципального образования) [...].

Принятию устава муниципального образования или муниципального правового акта о внесении изменений и дополнений в устав должно предшествовать публичное обсуждение. [...] названный Федеральный закон наделяет граждан правом правотворческой инициативы (статья 26) и правом на индивидуальные и коллективные обращения в органы местного самоуправления (статья 32), посредством реализации которых граждане вправе ставить перед представительным органом муниципального образования любые вопросы, касающиеся содержания устава муниципального образования, в том числе в части изменения структуры органов местного самоуправления.

Такое законодательное регулирование имеет целью обеспечение сбалансированного использования форм прямой и представительной демократии при осуществлении местного самоуправления, не препятствует осуществлению местного самоуправления путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления, через выборные и иные органы местного самоуправления, не лишает население муниципального образования возможности самостоятельно – с соблюдением требований федеральных законов и принятых в соответствии с ними законов субъектов

Российской Федерации – определять структуру органов местного самоуправления и не выходит за рамки дискреционных полномочий федерального законодателя.

Постановление от 1 декабря 2015 года № 30-П/2015

Пункт 3.1, абз. 2:

..предоставленные субъектам Российской Федерации полномочия в части определения порядка формирования органов местного самоуправления, по буквальному смыслу устанавливающих эти полномочия законоположений и при отсутствии каких-либо специальных оговорок, не исключают воспроизведение в законе субъекта Российской Федерации как единственно возможного (обязательного), так и нескольких (альтернативных) из числа предусмотренных Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» способов формирования представительного органа муниципального района, городского округа с внутригородским делением, а также избрания главы муниципального образования, причем как в отношении отдельных (конкретных), так и нескольких или всех муниципальных образований, расположенных на территории субъекта Российской Федерации.

Пункт 4.2, абзац 2:

Обращаясь к вопросам, связанным с замещением должности главы муниципального образования, Конституционный Суд Российской Федерации указывал, что Конституция Российской Федерации прямо не называет главу муниципального образования в числе избираемых населением напрямую органов и должностных лиц публичной власти и не определяет какой-либо иной конкретный порядок замещения этой должности, что предполагает необходимость законодательного регулирования, в рамках которого, в частности, установление возможности избрания главы муниципального образования в соответствии с уставом муниципального образования на муниципальных выборах либо представительным органом муниципального

образования из своего состава не может рассматриваться как несовместимое с конституционными основами местного самоуправления и нарушающее конституционные права граждан, включая закрепленное статьей 32 (часть 2) Конституции Российской Федерации право граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления, а также участвовать в референдуме (Определение от 29 сентября 2011 года № 1319-О-О).

Пункт 4.2, абз. 7, 10, 11:

Что касается первичного (базового) территориального уровня осуществления местного самоуправления, то, по смыслу Конституции Российской Федерации в ее нормативно-доктринальном толковании Конституционным Судом Российской Федерации, на этом уровне недопустимо установление отличного от прямых муниципальных выборов способа формирования представительного органа (если таковой должен создаваться в силу закона), а также, по общему правилу, недопустимо введение законом безальтернативного способа замещения должности главы муниципального образования и определения его места в структуре органов местного самоуправления, притом что в числе альтернативных способов во всяком случае должно быть предусмотрено проведение прямых муниципальных выборов. При этом законодатель субъекта Российской Федерации может использовать свое правомочие по осуществлению правового регулирования в данной сфере таким образом, чтобы допустить установление этими муниципальными образованияами в своих уставах любого из предусмотренных для них Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» способов замещения должности главы муниципального образования и определения его места в структуре органов местного самоуправления.

[...] законодатель субъекта Российской Федерации, осуществляя в пределах полномочий, предоставленных ему Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской

Федерации», правовое регулирование порядка формирования представительного органа муниципального образования и замещения должности главы муниципального образования (его места в структуре органов местного самоуправления), не вправе вводить дифференциацию муниципальных образований применительно к конкретному варианту формирования органов местного самоуправления, не обусловленную целями, вытекающими из Конституции Российской Федерации и федеральных законов. В противном случае такое правовое регулирование – вопреки намерениям федерального законодателя – из способа обеспечения функционирования организационно-правовых связей на соответствующей территории, способствующих ее стабильному социально-экономическому развитию, трансформируется в инструмент ограничения местного самоуправления, в том числе на основании не мотивированного конституционно значимыми целями управленческого усмотрения, что непосредственно затрагивает конституционно-правовой статус муниципальных образований и основное содержание конституционного права на осуществление местного самоуправления.

Следовательно, при воспроизведении законами субъектов Российской Федерации единственного возможного варианта порядка формирования представительного органа, порядка избрания и места в системе органов местного самоуправления главы муниципального образования применительно к отдельным муниципальным образованиям, относящимся к определенному виду муниципальных образований, должны применяться законодательно закрепленные критерии определения состава таких муниципальных образований, отражающие объективные особенности осуществления местного самоуправления, включая степень концентрации возлагаемых на них публичных функций и задач, по своему характеру имеющих государственное значение. В частности, законодатель субъекта Российской Федерации не лишен возможности предусмотреть применение тех или иных вариантов как безальтернативных во всех муниципальных

районах, городских округах, внутригородских районах, а также во всех тех городских поселениях, которые по степени концентрации возложенных на них публичных функций и задач, имеющих по своему характеру государственное значение, сопоставимы с городскими округами [...].

Пункт 4.3, абз. 2:

Формирование представительного органа муниципального образования, созданного по территориальному (районному) принципу, в отличие от муниципальных выборов порядке возможно, если при этом обеспечивается формирование соответствующего органа муниципальной власти как органа народного представительства, что предполагает вхождение в его состав лиц из числа ранее избранных населением на муниципальных выборах – глав соответствующих поселений и депутатов поселенческих представительных органов. [...]

Определение от 24 апреля 2018 года № 1088-О/2018

Пункт 2, абз. 5, 6:

Обращаясь к вопросам, связанным с замещением должности главы муниципального образования, Конституционный Суд Российской Федерации указывал, что Конституция Российской Федерации прямо не называет главу муниципального образования в числе избираемых населением напрямую органов и должностных лиц публичной власти и не определяет какой-либо иной конкретный порядок замещения этой должности, что предполагает необходимость законодательного регулирования, в рамках которого, в частности, установление возможности избрания главы муниципального образования в соответствии с уставом муниципального образования на муниципальных выборах либо представительным органом муниципального образования из своего состава не может рассматриваться как несовместимое с конституционными основами местного самоуправления и нарушающее конституционные права граждан, включая закрепленное статьей 32 (часть 2) Конституции Российской Федерации право граждан Российской Федерации

избирать и быть избранными в органы местного самоуправления, а также участвовать в референдуме (Определение от 29 сентября 2011 года № 1319-О-О).

По смыслу приведенной правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, решение представительного органа муниципального образования об избрании из своего состава главы муниципального образования является самостоятельным способом осуществления местного самоуправления и не может отождествляться с упомянутыми в статье 130 (часть 2) Конституции Российской Федерации выборами как формой прямого волеизъявления граждан, а потому не затрагивает реализацию активного избирательного права, гарантированного названной статьей Конституции Российской Федерации.

Определение от 3 июля 2018 года №1676-О/2018

Пункт 2, абз. 5:

[...] в целях обеспечения дополнительных гарантий реализации населением права на самостоятельное определение структуры органов местного самоуправления и формирование наиболее оптимального в местных условиях организационного механизма муниципальной власти федеральный законодатель правомочен предусмотреть возможность установления на уровне муниципальных образований определенных дополнительных (конкретизированных) квалификационных требований, подлежащих учету при решении вопроса о замещении должности главы муниципального образования. Такое законодательное регулирование должно отвечать общеправовому принципу формальной определенности, исключать противоречивое толкование и правоприменение и не допускать создания произвольных препятствий для доступа к замещению этой должности вопреки конституционным принципам равенства и соразмерности (статья 19, части 1 и 2; статья 55, часть 3, Конституции Российской Федерации). Возможные же содержательные различия в дополнительных требованиях,

закрепленных в принимаемых на уровне местного самоуправления нормативных правовых актах в разных муниципальных образованиях, не могут расходиться с конституционными требованиями, предъявляемыми к определению порядка и условий осуществления права на участие в местном самоуправлении.